



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 22 de diciembre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las actuaciones realizadas por la Administración Autónoma en materia de ayudas para el lino textil.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.194/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

#### **Primero.-** Reclamación de responsabilidad patrimonial.

El 11 de abril de 2008, D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Agricultura y Ganadería de la



Junta de Castilla y León, en la que considera que ha sufrido una serie de daños y perjuicios -cuya indemnización reclama- derivados de las siguientes actuaciones de la Administración de la Comunidad:

1.- Resolución por la que no se concedió a la Sociedad Cooperativa "xxxx1" (de la que el reclamante era presidente y trabajador) la autorización para actuar como transformadora de varillas de lino textil y/o cáñamo, durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2000 y el 31 de julio de 2002. Así, expone en su reclamación:

"Como consecuencia de la visita de inspección girada en fecha 6 de septiembre de 1999 por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León a la cooperativa xxxx1, de xxxx2, los técnicos, fundándose exclusivamente en los datos de la lectura de la energía eléctrica consumida, entendieron que sólo se habría podido transformar una parte del total de la varilla de lino declarado como transformado por la cooperativa. Como consecuencia de esas conclusiones de la inspección, la Junta inició, con fecha 20 de septiembre de 1999, expediente de retirada de la autorización de transformación a la cooperativa xxxx1, que concluyó por Resolución de fecha 16 de diciembre de 1999, por la cual se acordó no conceder autorización alguna como transformadora durante el periodo del 1 de agosto de 2000 hasta el 31 de julio de 2002. Dicha resolución fue confirmada en alzada por Orden de 10 de marzo de 2000. (...)

»A esas fechas, xxxxx, además de ocupar el cargo de presidente de la cooperativa, era trabajador de la misma. Como consecuencia de la presión social creada, tanto a raíz de la resolución de retirada de la autorización de transformación recaída en el expediente administrativo, como por la denuncia penal a la que se hará referencia a continuación, xxxxx fue removido de su cargo de presidente, cesando también, con efectos de 29 de febrero de 2000, como trabajador de la cooperativa".

2.- Actuación de la Administración Autonómica al denunciar estos hechos ante la Fiscalía y, posteriormente, al actuar como acusación particular en el proceso penal seguido contra él (y otros acusados) ante la Audiencia Nacional, en el que se le imputó la comisión de un delito continuado de falsedad documental, en concurso medial con un delito continuado de fraude de



subvenciones a la Hacienda Comunitaria, delitos de los que fue absuelto. En este sentido, el reclamante manifiesta en su escrito:

“Simultáneamente a la instrucción de dicho expediente administrativo de retirada de la autorización de transformación, la Junta de Castilla y León formuló denuncia ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de xxx3 con fecha 27 de octubre de 1999, dando lugar a las Diligencias Informativas 55/99, que se elevaron posteriormente al Juzgado de Instrucción nº 2 de xxx3 incoándose las Diligencias Previas 1.281/99, que pasaron después, por inhibición, al Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional como Diligencias Previas 5/2001. La causa fue elevada, como procedimiento abreviado 3/2006, a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que finalizó por Sentencia de 23 de abril de 2007, en la cual se absolvió, entre otros, a xxxxx de los delitos que le imputaban el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado y la Junta de Castilla y León.

»Concretamente, la Junta imputaba a xxxxx la comisión de un delito continuado de falsedad documental, en concurso con un delito continuado de fraude de subvenciones comunitarias, solicitando la imposición de una pena de cuatro años de privación de libertad y accesorias, además de una multa de 7.200.000 [euros]. (...)

»(...) La Sentencia de 23 de abril de 2007, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en lo que respecta a la cooperativa xxx1, contiene una serie de pronunciamientos, tanto en los hechos probados como a lo largo de su extensa y razonada fundamentación jurídica, que no sólo dan al traste con el único argumento esgrimido por la Junta de Castilla y León como justificador de la retirada de la autorización a la cooperativa para transformar y de las acusaciones formuladas contra xxxxx –la medición de la energía eléctrica consumida, de la cual se derivaría, según la Junta, la imposibilidad de haber transformado lo declarado- sino que también dejan patente que la Junta dispuso en todo momento de otros elementos -entre ellos, los documentales- que acreditaban la realidad de la transformación declarada, para concluir diciendo que la actuación de los acusados fue siempre correcta y que no falsearon documentación alguna. (...).”

Considera que estas actuaciones de la Administración le han ocasionado unos daños y perjuicios que describe de la siguiente manera:



“Durante todo este tiempo, del 27 de octubre de 1999, en que se interpone la denuncia penal, hasta el 23 de abril de 2007, en que se dicta sentencia absolutoria, es decir, durante siete años y medio, xxxxx ha estado sometido ante la opinión pública a lo que vulgarmente se conoce como `pena de banquillo´, pasando por haber cometido una serie de operaciones fraudulentas de las cuales -también según ese sentir popular- se habría lucrado personalmente él y contribuido a que se beneficiaran ilícitamente otros 271 agricultores más.

»Es cierto que la sentencia penal restableció el honor de xxxxx, pero eso no puede borrar de un plumazo el desprestigio social que hubo de soportar durante siete años y medio, y el sufrimiento físico y moral que tanto él como su familia tuvieron que padecer durante todo ese tiempo. Pero el perjuicio (...) no se resume solo en los daños morales (...) sino que también tuvo que sufrir la pérdida de sus ingresos como trabajador de la cooperativa xxxx1, al serle retirada la autorización como transformadora y tener a la postre que cerrar sus instalaciones, a todo lo cual han de sumarse los gastos por la asistencia a las 24 sesiones de juicio en la Audiencia Nacional, y los honorarios de la defensa y representación jurídica (...).”

Por todo ello, solicita una indemnización total de 157.017,55 euros, que desglosa del siguiente modo:

- 31.895,65 euros, en concepto de ingresos dejados de percibir al cesar como trabajador en la cooperativa, por el tiempo comprendido entre su baja en la empresa (29 de febrero de 2000) y la finalización de la prohibición impuesta a la cooperativa para actuar como transformadora (31 de julio de 2002).

- 6.343,34 euros, por la pérdida de los arrendamientos de la nave industrial donde la cooperativa ejercía su actividad (propiedad del reclamante), desde el 1 de enero de 2001 (el último alquiler abonado fue en diciembre de 2000) hasta el 31 de julio de 2002, fecha de finalización de la prohibición para transformar.

- 3.958,56 euros, por los gastos sufragados para la manutención, estancia y desplazamiento a xxxx4, para asistir a las 24 sesiones del juicio celebrado en la Audiencia Nacional.



- 14.820,00 euros, por los gastos de representación y defensa jurídica.

- 100.000,00 euros, por los daños morales causados, "en atención a la duración de siete años y medio del proceso, la especial incidencia del caso en el contexto económico y social no solo de la provincia de xxxx3 sino también a escala nacional, e incluso supranacional si tenemos en cuenta la participación en el proceso de la Unión Europea, así como a las penas e indemnizaciones solicitadas por la Junta".

Se acompaña a la reclamación copia de la nómina del interesado correspondiente al mes de enero de 2000, del finiquito firmado por el reclamante el 29 de febrero de 2000, de la factura del arrendamiento de la nave industrial correspondiente al mes de diciembre de 2000, y de los documentos justificativos de las cantidades satisfechas en concepto de representación y defensa jurídica.

**Segundo.-** Resumen de hechos relativos a la actuación administrativa por la que no se concedió a la cooperativa autorización para transformar lino textil.

Tal y como se expone en la propuesta de resolución, los hechos son los siguientes:

- Por Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agrícola, de 18 de enero de 1999, se autorizó a la Sociedad Cooperativa "xxxx1" para actuar como empresa transformadora de lino textil para la campaña 1998/1999, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 14 de junio de 1998, y en el Reglamento (CE) nº 1.164/89, de la Comisión, de 29 de abril, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo.

- En la fase de comprobación de la cantidad de varilla de lino textil procedente de la cosecha de 1998 que había podido ser transformada en las instalaciones de la cooperativa, los controles practicados reflejaron diferencias entre la cantidad declarada como transformada y la que realmente pudo ser transformada de acuerdo con los consumos energéticos, puesto que ésta era



muy inferior a la que figuraba como transformada en los libros de contabilidad material.

- A la vista de estas incidencias, se inició un procedimiento de investigación, que finalizó mediante Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agrícola, de 16 de diciembre de 1999, por la que se acordó no conceder autorización como transformadora a la sociedad cooperativa durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2000 y el 31 de julio de 2002, debido a las diferencias existentes entre la cantidad de varilla de lino textil declarada como transformada y la comprobada o verificada en los controles.

- Dicha Resolución fue confirmada en alzada por Orden de la Conserjería de Agricultura y Ganadería, de 10 de marzo de 2000.

- Interpuesto recurso contencioso administrativo contra la mencionada orden, la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictó la Sentencia nº 824/2006, de 21 de abril de 2006, por la que desestimó la pretensión anulatoria del recurrente

### **Tercero.-** Resumen de los principales hechos relativos al proceso penal.

De conformidad con la Sentencia de la Audiencia Nacional nº 29/2007, de 23 de abril de 2007, las actuaciones penales se desarrollaron, en síntesis, de la siguiente manera:

Por el Juzgado Central de Instrucción nº 5 se incoaron, con fecha 12 de enero de 2001, Diligencias Previas número 5/01 en virtud de denuncia. Previa ratificación y audiencia del Ministerio Público, mediante resolución de 7 de febrero de 2001 se declaró la competencia de ese Juzgado para la averiguación de los hechos denunciados y se acordó la incorporación a la causa de las Diligencias de Investigación 14/1999 aportadas por el Ministerio Fiscal, así como la práctica de las diligencias por él interesadas. A dichas actuaciones se fueron acumulando entre otras, las Diligencias Previas 1.281/99, del Juzgado de Instrucción número 1 de Zamora, las Diligencias Previas 396/01, del Juzgado de Instrucción número 1 de Teruel y Diligencias Indeterminadas 2.443/01, del Juzgado de Instrucción 5 de Valladolid.



Por Auto de 22 de mayo de 2003, se acordó continuar la tramitación de las Diligencias Previas con, entre otros, el ahora reclamante.

El Ministerio Fiscal calificó definitivamente los hechos atribuidos a los socios de la Sociedad Cooperativa, esto es, el reclamante y otro, como constitutivos de un delito continuado de falsedad en documento mercantil, previsto en el artículo 392 en relación con los artículos 390, 2º y 3º, y 74 del Código Penal. Y solicitó una pena, para cada uno de ellos, de dos años de prisión y multa de seis meses, a razón de una cuota diaria de 50 euros, con la misma responsabilidad personal subsidiaria y penas accesorias que se hace mención en la Sentencia.

La Abogacía del Estado calificó los hechos imputados al reclamante de conformidad con el escrito de acusación del Ministerio Fiscal.

La Junta de Castilla y León, que ejerció la acción penal con respecto a varios acusados, entre ellos el reclamante, calificó los hechos como constitutivos de un delito continuado de falsedad documental del artículo 392, en relación con el artículo 390, 1, 2 y 3, y artículo 74 del Código Penal, en concurso medial con un delito continuado de fraude de subvenciones a la Hacienda Comunitaria del artículo 309 del Código Penal, solicitando una pena para el reclamante de cuatro años de prisión y multa por importe de 7.200.000 euros, sin pedimento alguno con respecto a la responsabilidad civil.

Por Auto de 8 de julio de 2004 se decretó la apertura de juicio oral. La celebración del acto del plenario tuvo lugar durante los días 19, 20, 26 y 27 de octubre; 3, 16, 24 y 30 de noviembre, 1, 14 y 15 de diciembre, 12 y 19 de enero y 15, 16, 21 y 26 de febrero de 2.007.

La Sentencia, dictada el 23 de abril de 2007, absolvió a los acusados de los delitos que se les imputaban.

En dicha Sentencia se hace constar, entre los hechos probados relativos a la actuación de la sociedad cooperativa, que "No consta acreditado que los acusados (...), en su condición de presidente, y (...), en la de gerente, hayan variado, en confabulación con alguno de los 271 productores con los que efectuaron declaraciones de entrega y transformación, alguno de los datos que



figuran en los respectivos documentos con objeto de percibir algún tipo de ayuda o subvención por la labor realizada”.

Y los fundamentos de derecho sobre los que se ha basado la absolución del reclamante son los siguientes:

“Décimo-segundo. La siguiente transformadora es la cooperativa xxxx1; la duda acerca de su capacidad de transformación ha venido dada, en el presente supuesto, por dos tipos de objeciones.

»El primero de ellos, de gran importancia, pone de manifiesto que la capacidad de transformación que xxxx1 hacían constar en sus partes mensuales, no fue corroborada con el estudio del consumo eléctrico detectado en una de las inspecciones.

»En efecto, según se desprende de la documentación obrante en las actuaciones y así se ha declarado probado, tras el acta de control previa a la autorización que tuvo lugar el 15 de enero de 1999, se llevó a cabo una única inspección o control, que tuvo lugar el 6 de septiembre siguiente y que sirvió de base a la acusación porque, con independencia del contenido de los partes mensuales remitidos por la transformadora a la Administración que median entre una y otra fecha, con independencia de que en el acta control previo en el que no se comprueba ningún extremo acerca del consumo eléctrico; de repente, la Administración comprueba en esa visita de septiembre de 1.999 que el contador de luz no está en consonancia con la contabilidad remitida mensualmente y es este dato el que da pie a la hipótesis de la connivencia entre los responsables legales de la cooperativa y los socios que trabajan con ella.

»A partir de esta constancia, la cooperativa solicita a qqqqq mediante escrito de 21 de septiembre una verificación que se lleva a cabo el 28 de ese mismo mes en el que detectan que los tornillos están flojos y que no hay precintos, -cuestión absolutamente ajena a la transformadora-, hasta que qqqqq no vuelve el 8 de octubre, los tornillos siguen flojos; a continuación solicitan un informe a un ingeniero que además de emitirlo, depuso en el acto del plenario haciendo constar que la comprobación llevada a cabo con posterioridad por qqqqq en la que llega a la conclusión de su perfecto funcionamiento aunque formalmente es correcta, carece de validez, puesto que



la citada comprobación no se llevó a cabo cuando la transformadora estaba funcionando, sino 'en vacío'; a continuación, la cooperativa presenta un escrito a Industria el 21 de enero en el que se indica la falta de funcionamiento, lo que da lugar a una visita el 2 de febrero en la que los técnicos comprueban que está precintado, que no ha sido manipulado, pero que no funciona.

»Y esta falta de funcionamiento del contador del consumo eléctrico instalado por qqqqq quien debe asumir frente a sus clientes el correcto funcionamiento de sus instalaciones es la que ha permitido acusar a los responsables legales de la cooperativa de un delito de falsedad en el que, según se dice, los citados responsables `en connivencia con productores cuya identidad no ha podido acreditarse´, cuando constan en autos los nombres y apellidos de los 271 productores (socios de la misma) a los que transformaron la varilla de lino transportada a sus instalaciones, figurando en el voluminoso expediente de esta cooperativa, aportado, con retraso, por la Comunidad Autónoma de Castilla y León a las actuaciones a instancia de aquella:

»1º. Los pesajes de la varilla de lino transportada por cada uno de los citados 271 productores, socios de la misma, quienes eran avisados para presenciar la transformación de su varilla tarea en la que, además, ayudaban y a quienes una vez efectuada la transformación se entregaba un nuevo albarán del pesaje de la fibra obtenida y

»2º. Los albaranes que acreditaban la entrada de la mercancía de cada agricultor -varilla- en las instalaciones de la cooperativa.

»Correcta actuación de la citada entidad que, en su día, cuando el Juzgado de Instrucción número 1 de xxxx3 en las diligencias previas 1.281/2000 seguidas por las presentes actuaciones, acordó en providencia de 2 de marzo de 2.000 (folio 1.664, tomo 6, D.P) dar traslado al Ministerio Fiscal para que informara sobre la solicitud de sobreseimiento, acordó la práctica de las diligencias interesadas por la acusación pública que hacían referencia a tres cuestiones con las que se podía llegar a la conclusión de la licitud o ilicitud de la conducta imputada en aquellas fechas.

»Las diligencias entonces pedidas consistían en que por un perito judicial se informara:



»Si el terreno que poseían los cooperativistas de xxxx1 era suficiente para producir los 4.261.781 kilogramos de varilla de lino que posteriormente fueron transformados.

»Si la maquinaria de la referida transformadora pudo, realmente, transformar la citada cantidad y

»Si la suma de los albaranes de entrega de paja de lino, etiquetas de pesada y facturas emitidas en las que aparecen los kilos transformados se corresponde con lo que la transformadora manifiesta haber transformado.

»La respuesta del perito judicial -ingeniero técnico- (folio 1.689, tomo 6 D.I.) fueron afirmativas; pese a lo cual, al ser requerido de inhibición a favor de los Juzgados Centrales de Instrucción, la causa continuó junto con el resto de transformadores.

»Conclusiones, todas ellas, coincidentes siete años después.

»La segunda objeción ha venido dada por la falta de acreditación, a juicio de la Administración, del destino dado a la fibra de lino, pese a constar en autos y así se ha declarado acreditado en la existencia de diversas facturas de compra de fibra por parte de L. Ltd.; tema este, el de la dificultad del destino de la fibra que, no solamente era sabido por las autoridades españolas y europeas y así se constata en las reuniones iniciales que ambas delegaciones mantienen antes del inicio de la inspección *in situ*, sino que cualquiera que este fuera, resulta absolutamente ajeno e intrascendente a los efectos de los hechos imputados, por lo que tal objeción no exige mas comentarios”.

#### **Cuarto.-** Expediente de responsabilidad patrimonial.

Volviendo a la presente reclamación, figuran en el expediente, además del escrito inicial del reclamante y los documentos que se acompañan al mismo, el informe del Jefe de la Sección de Ayudas Agrícolas de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Castilla y León, las alegaciones del interesado, la propuesta de resolución y el informe de los servicios jurídicos.



1.- El informe del Jefe de la Sección de Ayudas Agrícolas, de fecha 16 de septiembre de 2008, expone las actuaciones administrativas llevadas a cabo tras los controles realizados a la cooperativa y que concluyeron con la no concesión de autorización para actuar como empresa transformadora.

2.- En el trámite de audiencia, el reclamante presenta un escrito en el que formula las siguientes alegaciones:

- Que presentó la reclamación en su propio nombre y derecho, como perjudicado, y no en calidad de presidente de la cooperativa, tal y como erróneamente se indica en los escritos de la Administración.

- Que la persona que emite el informe técnico en el procedimiento de responsabilidad es la misma "que levantó el acta de control del 6 de septiembre de 1999, documento que fue considerado por la Consejería como prueba concluyente –y única- que sirvió a la postre para expedientar a la cooperativa, retirarle la autorización de transformador, encausar a su presidente en un largo proceso penal (...)".

- Que el autor del informe "sigue insistiendo (...) en que por la medida del consumo eléctrico comprobado no se pudo transformar la varilla declarada", pese a que la sentencia de la Audiencia Nacional "no sólo absolvió al ahora solicitante, sino que también declaró expresamente la correcta actuación de los gestores de la cooperativa", y que el problema devino del defectuoso funcionamiento del contador.

3.- La propuesta de resolución, de 13 de noviembre de 2008, considera que procede desestimar la reclamación planteada.

4.- El 27 de noviembre de 2008, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la propuesta de orden mencionada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la parte los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Consejera de Agricultura y Ganadería, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la



responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad, en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema



providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

E, igualmente, la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.



**5ª.-** Con carácter previo al examen del fondo de la cuestión, es preciso analizar si la reclamación se ha interpuesto en el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ciertamente, la reclamación se ha interpuesto el 11 de abril de 2008, es decir, antes de transcurrir un año desde la fecha de la sentencia absolutoria (23 de abril de 2007) dictada por la Audiencia Nacional. Sin embargo, la diversidad de daños por los que formula su pretensión indemnizatoria obliga a deslindar el examen de esta cuestión para cada uno de los perjuicios invocados.

- Es claro que los gastos de representación y defensa jurídicas, así como los derivados de la asistencia a las sesiones del juicio han sido reclamados en plazo, ya que tales desembolsos traen causa del proceso penal seguido contra él y otros. Igualmente, se reputa formulada en plazo la pretensión de resarcimiento por los daños morales sufridos, en la medida que el interesado los achaca a la duración y repercusión social de la causa penal.

- En relación con los ingresos dejados de percibir al cesar como trabajador de la cooperativa, aun cuando no consta fehacientemente una conexión entre la extinción de la relación laboral y el proceso penal, los criterios de flexibilidad en favor del reclamante seguidos por este Consejo Consultivo (acogiendo la doctrina del Consejo de Estado), permiten considerar que el interesado ha reclamado estos perjuicios en el plazo legalmente establecido.

- Sin embargo, se considera extemporánea la pretensión indemnizatoria por la pérdida de los arrendamientos de la nave industrial donde la cooperativa ejercía su actividad. Y ello porque, como se ha puesto de manifiesto *ut supra*, la Resolución de 16 de diciembre de 1999, de la Dirección General del Fondo de Garantía Agrícola, por la que se acordó no conceder autorización a la cooperativa para actuar como transformadora de lino textil y/o cáñamo durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2000 y el 31 de agosto de 2002, fue confirmada en alzada por Orden de 10 de marzo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Y dicha actuación administrativa fue declarada conforme a derecho por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid), nº 824/2006, de 21 de abril de 2006. Por ello, los supuestos daños alegados derivarían de la actividad administrativa mencionada, y no del proceso penal.



Según el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva (...)”.

Conforme a dicho artículo, y habida cuenta de que la pretensión resarcitoria de tales perjuicios se formuló el 11 de abril de 2008 (es decir, casi dos años después de la sentencia), no cabe sino concluir su extemporaneidad. Sin perjuicio de ello, dado que la Administración no ha invocado la prescripción, y considerando el sentido final de este dictamen, se estima conveniente analizar el fondo de la cuestión también en lo que respecta a estos daños.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, el reclamante formula su pretensión indemnizatoria por los diversos daños y perjuicios que le han ocasionado dos actuaciones de la Administración Autonómica: no conceder a la sociedad cooperativa “xxxx1” (de la que era presidente y trabajador) autorización para actuar como transformadora de varillas de lino textil y/o cáñamo entre el 1 de agosto de 2000 y el 31 de julio de 2002; y actuar como acusación particular en el proceso penal seguido contra él y otros, en el que se le imputaba la comisión de un delito continuado de falsedad documental, en concurso medial con un delito continuado de fraude de subvenciones a la Hacienda Comunitaria -delitos de los que fue absuelto en dicho proceso-.

Teniendo en cuenta la diversidad de daños alegados, ha de analizarse por separado la realidad de cada uno de ellos, su posible antijuridicidad y su eventual relación de causalidad con la actuación de la Administración.

A) Reclama, en primer lugar, por la pérdida de ingresos laborales al cesar como trabajador de la cooperativa, desde el 29 de febrero de 2000 (fecha de la extinción de la relación laboral) hasta el 31 de julio de 2002 (fecha de finalización de la prohibición impuesta a la cooperativa para actuar como transformadora de varillas de lino y/o textil).

Resulta probado en el expediente que el contrato de trabajo del interesado finalizó el 29 de febrero de 2000. Pero no ha quedado acreditado que la extinción guarde relación con la resolución administrativa por la que se



acordó no conceder a la cooperativa autorización para transformar, o con las actuaciones penales seguidas contra él.

En el documento de finiquito aportado por el interesado figura “fin de contrato” como causa del cese. Ello no constituye, en modo alguno, prueba de que la baja del trabajador se produjera a consecuencia de la actuación de la Administración, lo que impide la apreciación de nexo causal entre el perjuicio alegado y la acción administrativa.

Por el contrario, a la vista del documento citado, cabe considerar que el cese haya podido producirse por la finalización del objeto o de la duración del contrato, o por voluntad del propio trabajador, máxime cuando el reclamante no ha acreditado que haya impugnado la extinción de su relación laboral. Por ello, la extinción del contrato por tales motivos excluiría la existencia de daño.

B) En segundo lugar, alega la pérdida de los arrendamientos de la nave industrial de su propiedad donde la cooperativa ejercía su actividad durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de julio de 2002.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente en relación con la prescripción de esta pretensión resarcitoria, esta alegación también debe ser desestimada en cuanto al fondo.

La Sentencia de 21 de abril de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la cooperativa declaró la conformidad a derecho de la Resolución de 16 de diciembre de 1999, por la que no se concedió la autorización a la cooperativa para actuar como empresa transformadora de lino textil durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2000 y el 31 de julio de 2002.

Resulta evidente que las actuaciones administrativas válidas y eficaces excluyen, *per se*, la existencia de daños antijurídicos, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé la posibilidad de indemnización únicamente cuando los daños y perjuicios sean consecuencia de la anulación en vía administrativa o por el



orden jurisdiccional contencioso administrativo de actos o disposiciones administrativas (si bien el precepto añade que tal anulación no presupone el derecho a la indemnización).

No habiéndose anulado los actos administrativos impugnados, huelga cualquier consideración adicional sobre esta cuestión.

C) En tercer lugar, reclama los gastos derivados de la asistencia a las sesiones del juicio celebrado en la Audiencia Nacional (desplazamiento, estancia y manutención).

El Consejo de Estado, en su Dictamen n.º 3.173/2000, de 22 de marzo de 2001, ya señaló que "(...) la reclamante tenía el deber jurídico de soportar el proceso penal, que, en este caso, se refería a clarificar su eventual responsabilidad penal a consecuencia de unos determinados hechos, la realización de vertidos. Dicho de otro modo, la carga de soportar esa averiguación es un daño 'legítimo' que el particular tiene la obligación de soportar, correspondiéndole la defensa, alegación y aportación de la prueba que convenga a sus derechos e intereses (...)".

Trasladando este argumento al supuesto analizado, los gastos sufragados por el interesado durante el proceso penal han de considerarse comprendidos en la carga de soportar esa averiguación; por lo que no cabría apreciar antijuridicidad del daño.

D) En cuarto lugar, solicita el reintegro de los gastos de defensa y representación jurídica.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la reclamación de costas procesales en alguna ocasión (Dictamen 375/2005, de 4 de mayo). En dicho supuesto se aludía a los gastos de defensa y representación jurídica derivados de un recurso contencioso administrativo, y se recogían los pronunciamientos realizados por el Tribunal Supremo en sentencias tales como la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, de 18 de marzo de 2000, según la cual:

"La cuestión de si cabe incluir entre los perjuicios indemnizables los gastos y costas causados para conseguir en vía administrativa



y sede jurisdiccional la anulación de los actos o disposiciones de la Administración no ha recibido una respuesta jurisprudencial uniforme (...).

»Con el fin de establecer un criterio jurisprudencial debemos diferenciar los gastos habidos en vía administrativa previa de las costas causadas en los procesos judiciales.

»En cuanto a las costas procesales, al existir un régimen propio para decidir sobre la imposición a los litigantes, entendemos que el pronunciamiento que al respecto se ha de contener en la sentencia anulatoria del acto o disposición impide su reclamación ulterior cuando se ejercita separadamente la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración (...)".

Pues bien, aplicando esta jurisprudencia al supuesto objeto de análisis, ha de ponerse de manifiesto que en la Sentencia de la Audiencia Nacional se declararon de oficio las costas para todos los acusados, de lo que cabe deducir que cada parte litigante deberá soportar las causadas por cada una de ellas, sin que resulte oportuno que el interesado reclame a la Administración, utilizando la vía de la acción de responsabilidad, el importe de unas costas que, en su día, no le fueron impuestas por el órgano jurisdiccional.

Por ello, puede concluirse que los gastos que ha soportado el particular en la vía judicial no suponen un daño que no tenga el deber jurídico de soportar, a efectos de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que, en este caso, y a la vista del fallo de la sentencia, del que forma parte el pronunciamiento sobre las costas procesales, el reclamante está obligado a sufragar los gastos derivados de su postulación procesal.

E) Finalmente, reclama una indemnización por los daños morales, cuya cuantía fija en 100.000,00 euros, "en atención a la duración de siete años y medio del proceso, la especial incidencia del caso en el contexto económico y social no solo de la provincia de xxx3 sino también a escala nacional, e incluso supranacional si tenemos en cuenta la participación en el proceso de la Unión Europea, así como a las penas e indemnizaciones solicitadas por la Junta".

En relación con esta cuestión, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Consejo de Estado moderan la exigencia de prueba cuando se trata de daños



morales, si bien consideran que ello no puede traducirse en que la mera alegación genérica del daño por parte del reclamante implique su automática aceptación. El reclamante debe, por tanto, desarrollar una actividad probatoria encaminada a mostrar, por vía de indicios convincentes, la existencia de un daño efectivo de naturaleza no patrimonial.

En el presente caso, el pretendido daño moral no ha quedado acreditado puesto que el reclamante no ha aportado documentación alguna que permita apreciar, siquiera indiciariamente, la existencia del perjuicio alegado.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las actuaciones realizadas por la Administración Autonómica en materia de ayudas para el lino textil.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.